

**ورشة العمل الخاصة**  
**(بمناقشة التقييم الشامل للعمل الانتخابي في اليمن)**  
صنعاء، 27 نوفمبر 2008

**موجز تنفيذي للتقرير**

## موجز تنفيذي للتقرير

كانت اليمن أول دولة في شبه الجزيرة العربية تجري انتخابات متعددة الأحزاب بالاقتراع العام ولا تزال الدولة الوحيدة التي تجري انتخابات على جميع المستويات (الرئاسية والبرلمانية والمجالس المحلية).

وهناك إطار قانوني شامل للانتخابات. ولكن في حين تمثل بعض الأحكام القانونية أفضل الممارسات الانتخابية، يتضمن البعض الآخر أوجه قصور كبيرة ففي اليمن غالبا ما كانت تحل النزاعات بين الحكومة والمعارضة من خلال الاتفاقيات السياسية التي تتم في آخر لحظة، وليس من خلال التعديلات التشريعية وهذا يحبط تطوير إطار انتخابي مستقر يقوم على أساس الدروس المستفادة من العمليات السابقة.

لقد انقضى الوقت للقيام بإصلاحات شاملة للإطار القانوني والإداري للانتخابات حيث ينبغي على الإصلاح أن يتضمن وبشكل كامل المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية مثل المادة 25 للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية للأمم المتحدة بالإضافة إلى أفضل الممارسات. وهذا من شأنه أن يحسن الانتخابات المقبلة ويساهم في الاستقرار السياسي و لا يزال هنالك متسع من الوقت لمعالجة بعض أوجه القصور القانونية قبل الانتخابات البرلمانية والمحلية في ربيع عام 2009، وهو كذلك بالنسبة للجنة العليا للانتخابات والاستفتاء لتوضيح تنفيذ التشريعات، على سبيل المثال عن طريق تنقيح أدلتها (كثيبتها) الانتخابية.

إن إجراء انتخابات ديمقراطية في اليمن يمثل تحديا فالرئيس الشخصية المؤثرة الأولى في الدولة ويتمتع حزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم بأغلبية برلمانية كبيرة وفشل حزب المؤتمر الشعبي العام وأحزاب اللقاء المشترك في التوصل إلى اتفاق حول الإصلاحات الانتخابية مما يشكل خطرا يتمثل في مقاطعة المعارضة لانتخابات 2009. فإجراء انتخابات غير تعددية وغير شاملة من شأنه أن يكون خطوة كبيرة الى الوراء. فالوقت أخذ في النفاذ بالنسبة للحكومة والمعارضة في التوصل إلى اتفاق وربما يكون الأوان قد فات بالفعل لتحسين بعض جوانب العملية، على سبيل المثال عملية تسجيل الناخبين.

## السياق السياسي : الجمهورية القبلية ؟

توصف الجمهورية اليمنية أحيانا بأنها البلد الوحيد في شبه الجزيرة العربية ذات ديمقراطية تمثيلية وهي الدولة الوحيدة في المنطقة التي تجرى فيها انتخابات مباشرة للرئيس والبرلمان. وبالرغم من أن أحزاب المعارضة تمكنت من مزاوله عملها وبحرية إلا انه ومنذ توحيد الجمهورية والرئيس على عبد الله صالح هو رئيس الدولة والذي تدور حوله كافة القوى السياسية تقريبا فالبرلمان مؤسسة ضعيفة نسبيا ، حيث يعد منبر رعاية أكثر من كونه هيئة تشريعية أو محفلا لمساءلة السلطة التنفيذية .

قد تبدو اليمن متناقضة في العديد من السمات فحزب المؤتمر الشعبي العام هو "حزب السلطة" ، ولكنه مؤسسة سياسية غير قوية ويملك الحزب أغلبية برلمانية كبيرة ولكن العديد من القرارات السياسية غالبا ما يتم اتخاذها خارج البرلمان على أساس اتفاقيات مبرمة بين الأحزاب. وتجري الانتخابات بصورة روتينية ولكن من دون توقع تغيير سياسي فعلي .

لا تزال النزاعات ضمن القبيلة وفيما بين القبائل وكذلك بين القبائل والحكومة المركزية تشكل مفتاحا أساسيا للسياسة اليمنية فزعماء القبائل هم الناخبون الأكثر أهمية وعلى ما يبدو أن الرئيس القوي والحكومة الضعيفة نسبيا يعتمدان على دعم هؤلاء ويوصف النظام السياسي في اليمن " بالتعددية المتحكمه" <sup>1</sup> ، ولكن يمكن وصفه أيضا "بالجمهورية القبلية" نظرا للدور القوي الذي تلعبه القبائل خلف المؤسسات الرسمية.

أما في الجنوب ، فهناك شعور قوي بالتهميش السياسي في مواجهة سلطة الدولة المركزية القوية حيث قوبلت الاحتجاجات المدنية في المحافظات الجنوبية التي بدأت في أيار / مايو 2007 برد عنيف من جانب الحكومة .

## **انتخابات 2009 : خطوة محتملة إلى الوراء ؟**

من المقرر إجراء انتخابات لثلاثمائة وواحد مقعد في البرلمان وكذلك انتخابات محلية لواحد وعشرين مجلسا من مجالس المحافظات و ثلاثمائة وثلاثة وثلاثون مقعدا للمجالس المحلية في نيسان / أبريل 2009 حيث تم تشكيل لجنة انتخابية جديدة وتجري بالفعل أعمال تحضيرية للانتخابات ولا يوجد حتى الآن اتفاق سياسي بشأن قواعد للانتخاب<sup>(2)</sup> .

<sup>1</sup> انظر ورقة كارنيغي لتقييم الإصلاح السياسي في اليمن ، والمراجع الأصلية لمارشا بريستن بوسنسي وميشيل بينر انجست العجز الديمقراطي في الشرق الاوسط من منظور مقارنة ، الاستبداد في الشرق الأوسط : الانظمة والمقاومة (2) اقر البرلمان يوم 2008/11/23م تمديد عضوية المجالس المحلية لاربع سنوات.

وفي حين كانت الانتخابات البرلمانية الأخيرة في عام 2003 والانتخابات الرئاسية في عام 2006 تعددية، إلا أن هناك خطر يتمثل في مقاطعة المعارضة الرئيسية " أحزاب اللقاء المشترك " لانتخابات 2009 البرلمانية والمحلية ، كما سبق و قامت بذلك في انتخابات 1997 فعلى الرغم من اتفاقيات " الإحدى عشر ساعة " التي تم التوصل إليها عموماً في الماضي واعتقاد البعض أن انتخابات 2009 لن تكون مختلفة إلا أنه من الملاحظ أن حدة التوترات التي تسبق هذه الانتخابات عن معدلها الطبيعي . فالصراع مع الحوثيين المتمردین في الشمال قد انتهى "رسمياً" ، إلا أن الاستياء في الجنوب لا يزال جلياً .

إن الاعتقال المؤقت للعديد من زعماء المعارضة في الجنوب قد قوض أي احتمال لاتفاق مبكر بشأن اصلاح قواعد لانتخابات عام 2009 حيث لم تقرر المعارضة بعد فيما إذا كانت ستشارك في الانتخابات ويرى حزب المؤتمر الشعبي العام بأنه لا بد من الإصلاح الانتخابي ، وان إجراء انتخابات دون مشاركة المعارضة تعد عملية معيبة و من شأنها أن تقوض مصداقيته بوصفه قوة سياسية فعالة ويرى البعض الآخر في الحزب إن إقناع " أحزاب التحالف الوطني الاستراتيجي " بالمشاركة في انتخابات 2009 سيخلق نوع من التنافس التعددي . ومع ذلك فان إجراء الانتخابات بدون المعارضة الرئيسية أو تأجيل الانتخابات عن موعدها المقرر من شأنه أن يثير تساؤلات خطيرة بشأن الاستقرار السياسي في اليمن.

أعلن الرئيس في تموز / يوليو 2008 عن مقترحات لتعديل الدستور من خلال إنشاء برلمان ثنائي التشريع والذي من خلاله سيصبح مجلس الشورى مجلس أعلى بصلاحيات تشريعية كاملة . حيث سيتم انتخاب 75% من أعضاء مجلس الشورى بشكل غير مباشر عبر المجالس المحلية ذات المستويين في حين سيتم تعيين الـ 25 % المتبقين وفي حال تمت الموافقة على اقتراحات الرئيس من قبل مجلس النواب ومن ثم من خلال استفتاء شعبي فان مجلس النواب الذي سيتم انتخابه في ابريل 2009 سوف يتقاسم سلطاته مع هيئة يتشكل جزء منها بانتخابات غير مباشرة والجزء الآخر يتم تعيينه من قبل الرئيس . إن مسألة تعيين الرئيس لخمس وعشرين بالمائة من أعضاء مجلس الشورى سوف يعطي الحزب الحاكم أفضلية هامة .

وفي حال تم إقرار التعديلات الدستورية فستصبح الانتخابات المحلية المقبلة مهمة لأنه سيكون للمجالس المحلية الجديدة دوراً في انتخاب مجلس الشورى . (وحتى إن صادق مجلس النواب عليها ، فسيتطلب الأمر استفتاء شعبي لكي يتم إصدارها).

### **التمتع بالحقوق السياسية :**

يسمح قانون الأحزاب السياسية بمزاولة الأحزاب لعملها ، ولكنه يتضمن عددا من القيود المفروضة على أنشطتها ففي حين أن بعض هذه القيود معقولة ، يعيق البعض الآخر التطوير والتنظيم الفعال للأحزاب وبالأخص فيما يتعلق بالتمويل والذي يقلل من قدرة الأحزاب بالقيام بحملات انتخابية .

هناك قلق بشأن الموقف العام لوسائل الإعلام في اليمن. فلا يوجد نص واضح حول الرقابة على الإعلام. وبنود قانون الصحافة والمطبوعات متناقضة بطبيعتها ، فمن ناحية يسعى القانون إلى ضمان حرية التعبير ومن ناحية أخرى يمنح الصلاحيات للسلطات المختصة والتي يمكن أن تستخدم لتقييد الصحافة. وهناك قانون صحافة جديد ظل قيد المناقشة لعدة سنوات ، ولكن حتى الآن ، لا يزال قانون 1990 ساريا و لا يوجد أي قانون ينظم الإعلام المرئي والمسموع وغيره من الوسائط الإلكترونية وفي اليمن لا توجد وسائل مرئية ومسموعة مملوكة للقطاع الخاص .

هناك مصدر قلق آخر وهو الحقوق السياسية للمرأة ففي حين ينص قانون الانتخابات على تساوي الحقوق بين الرجل والمرأة إلا أن المرأة وبالممارسة تواجه عقبات كبيرة في الترشح للانتخابات حيث تواجه المرأة صعوبات في ضمان الترشيح الحزبي وفي إجراءات الترشيح كمستقلة وأيضا ينافي نظام الفوز بغالبية الأصوات تمثيل المرأة حيث جرت مناقشة غير مجدية لإقرار حصة قدرها 15 % للمرأة والمسموح بها بموجب القانون الدولي ومع ذلك فمن الصعب أن يتم تطبيق ذلك عمليا ما لم يتم تعديل النظام الانتخابي فما يقدر ب 1.5 مليون امرأة غير مسجلة للتصويت.

ينص القانون على مراقبة الانتخابات وتحقق عمليات المراقبة التي تقوم بها الأحزاب السياسية وممثلي المرشحين والجماعات الغير حزبية والمنظمات الدولية فعليا قدر من الشفافية.

### **الإطار القانوني : لا يزال هناك متسع من الوقت للإصلاح :**

في حين أن بعض أحكام قانون الانتخابات تمثل أفضل الممارسات ، إلا أن البعض الآخر يكتنفها الغموض ومن ضمن أوجه القصور الجديرة بالذكر ما يلي :

- تاريخيا لطالما كان تشكيل لجان إدارة الانتخابات في اليمن مُسيسا ومثيرا للجدل<sup>2</sup>. ففي حين أن قانون الانتخابات ينص على بعض 'معايير الأهلية' لأعضاء اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء إلا انه لم يأت على ذكر أي معايير لاختيار وتكوين اللجنة. لان اللجان الانتخابية واللجنة العليا للانتخابات تتألف في الواقع من مرشحين عن الحزب ولا يوجد عائق قانوني لترشيح الحزب لغالبية أعضاء اللجنة. فا بإمكان الحزب السيطرة على صنع قرارات اللجنة العليا للانتخابات أو اللجان الفرعية .
- من غير الواضح ما إذا كانت اللجنة العليا للانتخابات تملك السلطة على جميع مستويات إدارة الانتخابات. ففي الوقت الذي يبدو فيه أن القانون يعطي سلطات إشرافية للجنة ، قضت المحكمة العليا أن لجان الانتخابات الفرعية تعتبر كيانات منفصلة وفي السابق سمح هذا لبعض اللجان الانتخابية باتخاذ قرارات هامة بطريقة مرتجلة وربما منحازة .
- إن عدم وضوح الأحكام القانونية الخاصة بتسجيل مرشحي الأحزاب والمرشحين المستقلين في الانتخابات البرلمانية يترك مجالاً للتطبيق التعسفي للقانون ، وهذا يشمل أيضا الإجراءات القانونية لتقديم طعون رفض تسجيل المرشحين . ويمكن لهذا أن يحرم المواطنين من حماية قانونية فعالة في ممارسة حقوقهم الأساسية . أما بالنسبة لإجراءات تسجيل مرشحين مستقلين فهي مرهقة و قد تشكل عائقا أمام ترشحهم.
- ينبغي على المرشحين للرئاسة جمع 5% من أصوات مجلس النواب ( البرلمان) ومجلس الشورى لكي تتم المصادقة عليهم كمرشحين وهذا من شأنه أن يشكل تقييدا غير معقول لحق الترشح للانتخابات ويحول الانتخابات التي يفترض أن تكون مباشرة إلى انتخابات غير مباشرة على مرحلتين .
- لم يحدد الدستور ولا قانون الانتخاب معايير ينبغي للنواب من خلالها اختيار المرشحين للرئاسة . فالحاجة إلى دعم من قبل النواب يجعل من الانتماء السياسي للمرشح قضية .

<sup>2</sup> أدت هذه المسألة في الأونة الأخيرة إلى أشهر من الجمود السياسي عقب تعيين اللجنة الجديدة للانتخابات والاستفتاء .

- لا ينص القانون على تفاصيل كافية بشأن ترسيم الدوائر الانتخابية ، بمعنى أن الأصوات في جميع أنحاء البلاد غير متساوية . فالناخبون في سبيل المثال يمثلون تمثيلاً ناقصاً وبشكل كبير من حيث عدد الناخبين مقارنة بالمقاعد .
- ليس هناك ثمة ما ينص على النشر الفوري لنتائج الانتخابات على كافة المستويات حيث أشارت بعثة الاتحاد الأوروبي للانتخابات الرئاسية لعام 2006 بقولها : "لم يكن من الممكن الوثوق بدقة النتائج النهائية " .
- لا يشترط القانون وجود سجل مركزي للناخبين أو منح اللجنة العليا للانتخابات صلاحية تصحيح الأخطاء المعروفة في السجل ففي الماضي قامت اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء و على نطاق واسع بتصويبات في سجل الناخبين بإذن من المدعي العام ولكن أفيد أن هذه العملية افتقرت إلى الشفافية .
- في حين أن قانون الانتخاب يمنح المرشحين والأحزاب الحق في وصول متساوي لوسائل الإعلام ويفرض حد أدنى من التغطية الإعلامية للمرشحين الأفراد إلا انه لا يفرض على وسائل إعلام الدولة تغطية محايدة للمرشحين أو منحهم الحد الأدنى من البث . بعض أحكام القانون الخاصة بالتغطية الإعلامية للانتخابات غير واضحة أو مقيدة فعلى سبيل المثال يحظر على المحطات الإذاعية المحلية تغطية حملات المرشحين في الانتخابات المحلية . كما أنه من غير الواضح ما اذا كان للمرشحين أو الأحزاب القيام بإعلانات مدفوعة الأجر في وسائل الإعلام .
- قانون الانتخاب غير واضح بشأن كيفية رفع القضايا ذات صلة بالانتخابات امام المحكمة مثل اعتراض قرار إدارة الانتخابات وايضا في تحديد المحاكم المختصة للقيام بذلك فإدارة الانتخابات ليس لها أي دور رسمي للنظر في الشكاوى أو في حل منازعات الانتخابات لان الدستور ينص على انه للمحاكم وحدها فقط حق النظر في جميع المنازعات والجرائم . فالحق بالطعن في نتائج الانتخابات امام المحكمة يقتصر فقط على المرشحين وهناك افتقار عام إلى الوضوح فيما يتعلق بدور كل من المحكمة العليا والبرلمان في الحكم على الاعتراضات التي تواجه نتائج الانتخابات .
- هناك أيضا قلق إزاء تحديات إجراء انتخابات برلمانية ومحلية في وقت واحد ، وخصوصا أن 301 دائرة انتخابية و 333 مقاطعة إدارية لا تتطابق . ففي مثل هذه الحالة قد تكون هنالك حاجة إلى هيكلين إداريين متوازيين للانتخابات .

### توصيات رئيسية للانتخابات المقبلة :

- يتوجب على الحزب الحاكم والمعارضة التوصل إلى اتفاقية حول إطار عام للانتخابات ابريل 2009 فالمعارضة لديها القليل لتكسبه من خلال المقاطعة أما الحكومة فستقل مصداقيتها إذا ما فازت في انتخابات أقل تنافسا من الانتخابات البرلمانية الأخيرة في عام 2003.
  - هنالك حاجة إلى بذل جهد إضافي من أجل تعديل قانون الانتخابات لضمان حصول اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء على ما يكفي من الصلاحيات لفرض القرارات على اللجان الانتخابية الفرعية وتصحيح الأخطاء المعروفة في قائمة الناخبين و تحسين إجراءات تسجيل المرشحين والتقليل من الحواجز التي تعترض المرشحين المستقلين وتعزيز فرص المرشحين والأحزاب لإدارة الحملات الانتخابية في وسائل الإعلام وتأسيس آليات واضحة للشكاوى والطعون لحل النزاعات الانتخابية.
  - ينبغي نشر نتائج انتخابات مفصلة وعاجلة على جميع مستويات إدارة الانتخابات، بدءا من مراكز الاقتراع وصولا إلى الدوائر الانتخابية مع نشر النتائج الوطنية في حالة الانتخابات الرئاسية.
- قائمة بجميع التوصيات تجدونها في نهاية التقرير.